

# 现代教育管理理论及其对高等教育 管理体制改革的意义

史秋衡

**摘 要** 现代教育管理理论起源于教育学、管理学、系统科学以及经济学等学科。这一理论限定了高教管理体制改革的以下几项原则：从行政权力向学术权力倾斜、对高等教育市场进行宏观调控、保障投资强度及健全投资体制、高等教育走向产业化、学校整体改革以学科建设为中心。现代教育管理理论对高等教育管理体制改革的指导意义体现在四个方面①促进观念转变；②促成管理行为从“管”向“理”转变；③提高体制更新的技术设计能力；④促进高等教育政策科学化。

**关键词** 高等教育 教育改革 教育管理体制

高等教育管理体制改革的现代教育管理理论之间的关系，是实践与理论之间的关系。《高等教育法》实施后，相应的高等教育管理体制也就变得尤其紧迫。用现代教育管理理论指导高等教育管理体制的改革，有着十分重要的现实意义。

## 一、现代教育管理理论的基本思想

现代教育管理理论起源于教育学、管理学、系统科学以及经济学等学科，是这些学科逻辑关联及在教育管理学科中内化后的产物。

### （一）历史的观点

教育管理理论发展历史的多学科性。决定了它有着许多从管理学等学科延伸而来的方法及原理。

#### 1、教育行政控制是教育管理的根本目的

最早的管理活动来自于经济上的需求，是由苏美尔人（Sumerian）对其掌握的大量财物进行作帐及管理控制的过程中形成的。财的管理也因此成为管理思想及理论关注的中心话题。而教育管理活动除了也有财的管理外，更重要的是性质与其他管理不同，培养统治者或顺民是各国中央政府历史上最早从重视教育行政开始的根本原因。

教育管理学起源于两个研究主向：施泰因（L.V.Stein）建立的教育行政学，他认为国家对教育的管理，主要通过行政与法律手段来实现。教育行政学就是研究国家权力对教育事务干预的依据、原理、内容和界限的科学；在泰罗（F.W.Taylor）的科学管理运动推动下，达顿（S.T.Dutton）和斯奈登

（L.Snedden）建立了教育管理的效率理论。这两个方向说明了教育管理的两个中心问题：控制与效率。

现代教育管理理论不论是学科流派，还是研究方法都有了长足的进步，但万变不离其宗，法律手段、行政手段及经济手段仍然是围绕着教育行政控制进行的，各国模式上的差异也主要体现在教育行政控制的程度上。

#### 2、现代教育管理理论以一般管理学派为工具

现代管理理论已进入了丛林阶段，出现了以巴纳德（C.L.Barnard）为首的社会系统学派、以西蒙（H.A.Simon）为首的决策理论为派、以卡斯特（F.E.kast）和罗森茨韦克（J.E.Rosenzweig）为首并有系统科学加盟的系统管理学派，以梅奥（G.E.Mayo）为首的行为科学学派等许多学派。现代教育管理理论的发展，经常是紧跟着一般管理学派的发展，将各管理学派的基本观点作为工具，直接应用到教育管理理论之中。

行为科学建立之初的本世纪30年代，教育界就已经将其观点引入到教育管理研究之中，格利费斯（D.E.Griffiths）的《学校行政上的人的关系》（1956）还系统地研究了教育管理中的人的行为问题。罗伯特·欧文斯（Robert Owens）的《教育组织行为学》以及1947年成立的美国全国教育管理专家联合会等，都是巴纳德的理论影响的结果。在其理论推动下，教育组织被看作是一种社会系统，并在教育组织的结构及领导方式等研究领域，进行了大量的理论分析，对教育管理的理论化进程有着重要贡献。西蒙继承了巴纳德的组织均衡论，他用满意决策准则取代了最优化准

则,使决策成为比计划、组织、控制更深层的核心概念,也使决策起到了理论与实践的中介作用,在教育管理中,这一中介就反映为是教育政策。借用系统理论思想的教育类书籍就十分众多了。

## (二) 逻辑的观点

教育管理理论体系与各相关学科之间的逻辑联系十分明显,体系中的许多思想及观点来自于它们之间的共性。

确定研究对象是学科体系的最基本问题,也是分析高等教育问题的逻辑基础。要确定高等教育管理学的研究对象,关键在于甄别什么是高等教育中的特殊矛盾和矛盾的运动规律,高等教育学原理则揭示了高等教育中的特殊矛盾及其运动规律。

作为特例的高教管理理论体系,虽然发展的历史相对较短,但其内部的逻辑关系相对比较明确。行政权力与学术权力的制衡,是现代高等教育管理原则层面上的一个中心问题。高等学校作为一种学术性的社会机构,在管理体制上,必然存在学术权力与行政权力两种类型。改善大学的管理体制,正确认识和对待行政权力与学术权力的性质与作用,协调两种权力的运行,是办好高等学校乃至整个高等教育系统的关键,也是促成未来高等教育管理体制成功的重要因素之一。

大学以传递与创造高深学问为己任。保障学术权力是高等教育系统面临的首要和最基本问题,也是一切高等教育问题的根源。不论是中世纪大学学术权力与宗教权力之争,还是当代大学学术权力与行政权力之争,学术自由是大学的历史传统和发展基石。高等教育管理理论必须处理高等教育系统特有的学术权力问题,保障学术权力一直是制定大学管理规章和高等教育法规的基石,因而成为当然的高等教育管理学的逻辑起点。

## 二、高等教育管理体制改革的的基本原则

高等教育管理体制改革的的基本原则。

从行政权力向学术权力倾斜。《高等教育法》规定了高校有比以往更多的办学自主权,并要求成立代表学术权力的学术委员会。高教管理体制面临着质的变化,其内外部关系也面临着调整,这对解决高教管理上的条块分割问题,建立以校为本的运行机制,是一个良好的契机。另一方面,《高等教育法》又规定,在公办高校中实行党委领导下的校长负责制,校长是学校的法定代表人,全面负责学校的教学、科研和其他行政管理工作。校长要管好大学,不仅应该是学科专家,而且首先应该是一个优秀的管理者,具备高等教育思想素质。按照《高等教育法》的要求,校长须从教育行政部门的执行官,转向集行政权力与学术权力于一身的学校利益的代表。

对高等教育市场进行宏观行政调控,以公办高教为主体、民办高教为重要组成部分。高等教育大众化是世界高教发展的趋势。综合国力的提高离不开质量为基础的高等教育大众化,而穷国办大教育又表明政府的现行投入必定有限。解决的基本出发点在于,公办高教与民办高教优势互补。一方面,高等教育通向农村,是高等教育大众化的必由之路,需要依靠大量规模较小,办学灵活的民办高校,通过吸收民间资金来大幅度增加高等教育经费投入,提高9亿农民的高等教育入学机会,带动农村的科教发展并提升农村的高等教育消费水平。将民办高校纳入规范化管理范围,提供公平竞争机会已是当务之急。另一方面,现行公办高校的教育层次相对较高,但教职工与学生比太低,品牌优势未得到充分发挥,规模效益也未得到充分实现,在民办高校规模日益猛增的情况下,限制公办高教招生规模,就意味着其原有市场份额在不断丧失。从多渠道筹资体制和相对成熟的美国来看,目前仍以公立高教为主体,容纳了全美高等教育在校生数的78.8%。可以预期我国公办高教为主体的现状仍将继续坚持下去。

保障投资强度及健全投资体制,是高教管理体制正常运行的前提。高教管理体制改革的關鍵,不应是高校由那一級机构来管理的问题,而应该是改变激励机制的问题。“211工程”作为建国以来最大的高等教育振兴计划,投资强度严重不足;各部委所辖高校的划转,带出建立合理、先进的投资体制的紧迫感;高校自主办学将使政府的隐性补贴逐步消失,如高校的实习已从以往的行政计划安排为主转为市场调节,实习经费明显不足。高等教育是一项昂贵的事业,高校聚集了全社会大量的高学历、高职称人才,担负着培养高级专门人才的任务,是科教兴国的主力军。当前办学的最大危机是这些高级人才的显性和隐性(人在校,主要精力、时间用于校外工作)流失,问题的关键在于高校囊中羞涩,无法在社会上参与人才的市场竞争,运行机制改革的滞后,又使学校创收效益不佳。确实贯彻《高等教育法》,落实科教兴国的国策,增加投资强度,建立“财政拨款为主,其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制”,依法管理校内的教育经费收支,是深化改革的根本保障。

高等教育必须走向产业化。高校拥有社会知名度、高级专门人才、科研能力、高技术水平和先进设备等多种形成的高附加值国有资产,随着知识经济时代的即将到来,高等教育知识化程度和产业化程度越来越高。高等教育的这种以无形资产为主要资产形式的特殊产业,将给高教管理体制和高等教育立法带来新的要求。

学校的整体改革以学科建设为核心。培养人才是高校的基本职能,教育改革理应成为学校各项改革的核心,学科建设则是教学改革的支柱。通过教学培养高级专门人才,教学内容应具有与本门学科发展相适

应的科学水平,要将科学研究引进教学过程。因此,学科要调整,学科间关系要密切,体系要有逻辑划分。学校的学科设置应以研究生层次的学科划分为主要依据,而不是以本科专业为学科划分的基础。评估是学校分层及学科建设的重要手段,其激励作用以校为本,强调学校的定位与高校自主办学的要求相适应。高校的调整、共建、合并与联合,将以有利于学科建设为前提,以质量效益为依据。

### 三、现代教育管理理论对高等教育管理体制改革的理论价值

现代教育管理理论是指导高等教育管理体制改革的理论基础。

#### 1、通过思想移植促进体制改革观念的转变

现代教育管理理论可以被看作为是相关学派的思想移植的加工厂,各学派思维风格和方法论逻辑引伸的中介,如果将管理的丛林比喻为一个多维的钟摆,通过现代教育管理理论这个媒介,合理应用各学派观点于高教管理体制的改革,对形成现代化的高教管理体制改观念有着重要的作用。例如泰罗的第一流工人的标准化管理的概念,应用到各种高校学科教师的管理上就可以理解为,激励教师追求卓越,建立适合学科不同特点的规范化评估制度;西蒙的全员全过程决策思想,意在强调职能专家的作用,从高教管理体制来说,可以引伸出同行评议与咨询、学术自由等思想。思想借鉴可以促进高教管理体制改革的观念的转变。

从高等教育管理理论自身逻辑思想体系来看,抓住高教最基本矛盾运动,即保障学术权力为核心,让学术权力进入决策权力圈,使学校学术委员会和各学科发展决策中有重要的学术权力影响。培养人才是高校的基本职能,教学改革与学科建设成为当然的改革核心,从这个角度来说,消除官本位和高校附属于行政,建立学术权力保障体系,是高教管理体制改革的根本目的。

高教管理体制长期收效不大,可能有两个方面的原因:一个是管理是一项系统工程,需要观念和思想上的全面导入,走马观花或片面引入某方面理论思想都是不可取的;另一个是抓住主要矛盾,系统管理学派的自组织理论表明,纲举目张,越复杂的系统抓主要矛盾越有效。主要问题就是关于学术权力与学科建设的保障问题。

#### 2、促成管理行为从“管”向“理”转变

进行管理的目的在于解决控制和效率问题,通过控制来提高效率。但在不同的管理思想发展时期,其内涵有所不同。

在行为科学诞生之前,工人被看作是没有生命的机器部件,为了提高效率而强调绝对服从,“管”和“理”之间的关系绝对偏向了“管”,也即偏向了机械

式控制。这一传统观念对当今的教育管理和学校控制仍有潜在的影响。

在行为科学诞生后以及管理学科的不断发之中,控制的涵义有了很大的转变。管理就是根据人的需要和动机来激励其行为,管理就是在各自的职权范围人人参与决策。大学就是服务站。这些新的现代管理思想使管理从机械式控制转向自组织控制,从“管”为中心转向“理”为中心,从压制转向激励和服务。高等学校作为探讨高深学问、进行知识创新的最重要场所,学校办学自主和学者学术自由观念正在逐步加强。

#### 3、提高高教管理体制更新的技术设计能力

现代教育管理理论已具有系统工程能力,可以用定性和定量相结合的手段,从基本理论到技术工艺各层面,对高等教育管理体制的改革,提供有效的设计思想和方案。这是因为现代教育管理理论引进了大量相关学科的理论尤其是管理学理论和系统工程技术。这种开放式教育管理理论体系,已经纵跨哲学、科学、技术、工艺等不同的层次,对体制改革所需要的学科综合化,有着十分重要的实践意义。

#### 4、促进高等教育政策的科学化

高校目前还不是自主运行的实体,而是隶属于某一级主管部门,作为下属,学校要受上级组织的直接领导和控制。也就是说,学校以上级的文件、指示与规定为管理的依据,教育政策直接作用于高校,教育管理理论和学术权力只能通过教育政策间接发挥作用。根据现代教育管理理论,今天已经非常复杂化、专门化的高校,实行这种模式是不合理的,不利于高校作为一个实体、尤其是作为一个学术权力与行政权力相互制约的实体的决策与运行。《高等教育法》要求高校自主办学,作为法人团体充分发挥其作用,教育政策就要减弱至高校非附属状态。如果减弱,减弱至什么程度,现代教育管理理论已经有许多方法、数量化工具可供使用。

#### 参考文献:

- (1) 孙耀君,西方管理思想史,山西经济出版社,1987
- (2) 曾天山,外国教育管理发展史略,教育科学出版社,1995
- (3) 弗里蒙特·E·卡斯特等著,李柱流等译,组织与管理——系统方法与权变方法,中国社会科学出版社,1985
- (4) 安文铸,现代教育管理学引论,北京师范大学出版社,1995
- (5) 史秋衡,构建高教管理理论体的若干思考——潘懋元高教管理思想研究,有色金属高教研究,1998年第5期

(作者单位:厦门大学高教研究所)